

УДК 342.3–048.44

Ю. К. Маслов*доктор політичних наук,
професор кафедри філософії, історії та політології
Одеського національного економічного університету*

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Постановка проблеми. Основою відносин між рівнями влади в будь-якій державі Європейського Союзу (далі – ЄС) є питання про розподіл повноважень, відповідальності та гарантії їх діяльності. Нині основним принципом формування компетенції кожного рівня влади є отримання найбільшої ефективності здійснення на відповідному рівні певних функцій органів управління суспільними справами. Однак оптимальне співвідношення між державним управлінням і місцевим самоврядуванням у різних країнах будується по-різному. При цьому найважливішими факторами, що визначають це явище, є історичні, національні та географічні особливості розвитку того чи іншого етносу, який створив власну державу.

Однак загальним правилом для перебування тієї або іншої держави у складі Європейського Союзу є те, що структура адміністративно-територіального поділу кожної країни європейського простору передбачає місце локальної демократії як невід'ємної частини державного устрою.

Мета – розглянути основні напрями реформування системи місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу як найважливішу умову їх подальшої демократизації та вдосконалення системи владних повноважень.

Виклад основного матеріалу. Концептуальне осягнення особливостей історичного розвитку місцевого самоврядування у країнах – засновниках ЄС, здійснене європейськими фахівцями з муніципального управління та права, було відображено та закріплено в тих актах, якими в ЄС та окремих країнах з цієї спільноти держав будується локальна демократія. Ось чому європейські здобутки в цій галузі наукового аналізу життя територіальних спільнот громадян мають бути сприйнятими вітчизняними науковцями задля подальшого розвитку місцевого самоврядування за певними стандартами, притаманними ЄС.

Поняття «самоврядування» в політичній науці характеризує ступінь участі соціальної спільноти у відносинах управлінського характеру. Воно є формою публічно-владного регулювання групою індивідів, об'єднаних спільними інтересами внаслідок компактного проживання на певній території, власної життєдіяльності на тому рівні, який не може бути забезпечений централізованим державним управлінням.

Як правило, під місцевим самоврядуванням розуміється обумовлена державою в межах чинного законодавства система органів і посадових осіб, що здійснюють урядування на конкретній території, для якої загальнодержавним законодавством установлено ступінь автономії й самостійності щодо органів державної влади.

Місцеве самоврядування має усі ознаки політичної влади: по-перше, це влада публічна, тому, контролюю-

чи місцеві ресурси, вона має право на здійснення влади від імені населення; по-друге, вона має право збору податків у межах певної території. Якщо порівняти функції, які виконують державні органи й органи місцевого самоврядування, то можна зробити висновок, що вони подібні. Різниця полягає лише в масштабах розв'язуваних завдань і території, на яку поширюється влада органів місцевого самоврядування.

Включення місцевого самоврядування до системи публічної влади в країні дає змогу органам державної влади перекласти більшу частину проблем на місцевий рівень, переміщаючи на цей же рівень і невдоволення громадян владою. Також на місцевому рівні формуються політичні амбіції лідерів, починається їхня активна участь у політиці, тому що це найближчий до населення рівень. Крім того, і громадяни, які беруть участь у вирішенні місцевих питань, накопичуючи відповідний політичний досвід, будуть більш лояльними до державної влади та політичної системи загалом.

Місцеве самоврядування має подвійну природу свого походження та подвійну місію в суспільстві. З одного боку, це найближчий до громадянина інститут влади, а з іншого, – це форма самоорганізації громадян, яка відносить місцеве самоврядування до інститутів громадянського суспільства. У цьому сенсі з виконавця державно-владного замовлення надання відповідних послуг самоврядні осередки стають організаторами відповідної управлінської системи, що розв'язує проблеми місцевого значення через громадські структури.

Функціонування інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади національних держав у Європі підкріплене низкою нормативно-правових актів міжнародного зразка, серед яких провідне місце відводиться Європейській Хартії місцевого самоврядування, а також іншим документам: Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владою, Рамковій конвенції про захист національних меншин, Європейській Хартії регіональних мов та мов меншин, Європейській конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, Європейській Хартії міст та ін.

Розвиток інституту місцевого самоврядування відбувається в тісному зв'язку з органами державної влади. Сучасна політико-правова думка накопичила чимало знань про їх оптимальне поєднання, розробивши багато моделей їх взаємодії. Наразі найбільш відповідною потребам часу та стану розвитку владних відносин всередині національних систем публічної влади є концепція «доброго місцевого та регіонального урядування», яке являє собою демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне управління на місцевому та регіональному рівнях.

У період до 90-х років XX ст. місцеве самоврядування в країнах регіону існувало лише з формально-юридичної точки зору, оскільки система влади була:

1) недемократичною (ради формувалися за допомогою номінації кандидатів, а вибори виконували функцію демонстрації лояльності);

2) централізованою (проблеми громади вирішувалися на вищих рівнях влади, структурами правлячих партій; місцеві ресурси були складовою частиною державних);

3) амальгамованою з системою державного управління (самоврядування захищало державні інтереси).

У першій половині 1990-х років у всіх центральнєвропейських країнах відбулася правова інституціоналізація самоврядування у формі конституційного оформлення та прийняття базового законодавства як мінімальної передумови для складання режиму локальної демократії.

Реформування місцевого самоврядування в європейських країнах здійснюється з різною інтенсивністю, у різних напрямках та з різною послідовністю. У контексті європейської інтеграції країнами Центральної та Східної Європи в другій половині XX ст. було здійснено значні за змістом і результатами структурно-функціональні та муніципальні реформи. Перші стосувалися функціональних змін, спрямованих на перерозподіл функцій між центральними, регіональними та місцевими органами управління і включали в себе розширення компетенції регіональних і місцевих влад. Другі ж передбачали організаційні зміни у відносинах між різними рівнями місцевого управління та були пов'язані з реформуванням системи адміністративно-територіального устрою країн і запровадженням самоврядування на регіональному рівні [1].

Зміни у системах управління країнами можна умовно поділити на такі типи: коригування кількості адміністративних одиниць, організаційні реформи, фінансові реформи, функціональні та процедурні реформи [2].

Під час першої хвилі реформ в європейських країнах відбувалось скорочення кількості адміністративних одиниць, зокрема муніципалітетів. При цьому дуже часто висувалося припущення, що ефективне та результативне надання послуг на місцях вимагає більших виборчих округів і адміністративних підрозділів. «Дилема полягала в тому, що чим меншою є така одиниця, тим ближче послуги до кожного окремого громадянина та більше його вплив на прийняття відповідних рішень. І навпаки, чим більшою є адміністративна одиниця, тим менше важить голос окремого громадянина в прийнятті рішень» [3, с. 43].

Проміжний рівень врядування зміцнювався для розв'язання проблем, пов'язаних зі зростаючою урбанізацією і необхідністю надання нових типів послуг. Він давав змогу приймати рішення та здійснювати діяльність у масштабах, що перевищують розміри муніципалітету (громади), а також був ефективним інструментом для просторового територіального планування тощо.

Інший тип реформ, які відбувалися в європейських країнах, – організаційні реформи. Вони здійснювались переважно під значним впливом центральної влади, передбачали зміну внутрішньої структури те-

риторіальних одиниць і містили такі елементи: посилення ролі голів (мерів) і виборних рад; надання процесу прийняття рішень більш відкритого, публічного та демократичного характеру; розширення участі громадськості в прийнятті рішень; запровадження обов'язкових «раціональних» методів планування; зміни у складі місцевого персоналу та місцевих правил організації діяльності органів влади. Багато в чому ці заходи мали сприяти більш активній участі органів місцевого самоврядування в політичних системах відповідних країн і перетворенню їх на надійних провідників державної політики [4, с. 45].

Фінансові реформи зазвичай передбачали збільшення обсягів ресурсів, які центральна влада надає органам місцевої влади, зокрема для розрахунків за соціальними програмами, ініціатором яких виступає саме центр. Це викликало спроби зміцнити здатність органів місцевої влади збирати податки чи забезпечити себе альтернативними засобами фінансування, серед яких слід зазначити плату за послуги, створення місцевих підприємств або надання адміністративних послуг на ринкових засадах. Майже всі реформи децентралізації, які було реалізовано останнім часом в європейських країнах, супроводжувались збільшенням ресурсної бази органів місцевого самоврядування.

Функціональні та процедурні реформи включали в себе комплекс заходів, спрямованих на децентралізацію повноважень органів державної влади та їх передачу органам місцевого самоврядування. Наприклад, у Польщі надання соціальних послуг було децентралізовано з метою наближення їх до людей. В Угорщині відбулася аналогічна децентралізація багатьох державних функцій.

Кожна з європейських країн має свій унікальний досвід організації місцевого самоврядування, тому неможливо охопити їх всі, а можна зупинитися лише на загальних тенденціях реформування сфери місцевого самоврядування, які притаманні більшості країн Європи.

Одна з найважливіших проблем муніципальної реформи полягає у пошуку оптимальної доктринальної основи місцевого самоврядування. Адже теоретичні засади сучасного муніципалізму мають суттєвий вплив не тільки на становлення муніципальної науки, а й на муніципальне будівництво кожної з національних держав, слугуючи своєрідним об'єднаним орієнтиром політико-правової ідеології. Зокрема, вони істотно вплинули на зміст низки ключових законів про місцеве самоврядування, відповідних положень конституцій країн Центральної та Східної Європи і мають велике значення в процесі сучасних законопроектних робіт, які стосуються можливих змін до чинного законодавства про місцеве самоврядування в країнах регіону.

Такими доктринальними засадами побудови інституту місцевого самоврядування та здійснення муніципальної реформи вважають три можливі моделі, які розробила політико-правова думка на теперішній час: це державницька, громадянська теорії та теорія муніципального дуалізму.

Європейська Хартія місцевого самоврядування визначає саме останню теорію провідною доктринальною основою побудови системи місцевого самоврядування та визначення його прав і характеру взаємин

з органами державної влади. Зокрема, конституційне закріплення засад муніципального дуалізму констатує змогу органів місцевого самоврядування як вирішувати питання місцевого значення, так і брати участь у розв'язанні державних справ шляхом виконання делегованих повноважень. Це, на думку О.В. Батанова, забезпечить імплементацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування та конституювання національних традицій розвитку місцевого самоврядування, а також дасть можливість поєднати визначені Європейською Хартією принципи децентралізації публічної влади та субсидіарності у функціонально-компетенційному механізмі здійснення місцевого самоврядування в кожній з країн [5, с. 91].

Громадівський напрям у муніципальній науці чітко визначив природно-правовий, громадянський і соціально-економічний аспект самоврядування. Він був пов'язаний не тільки з пошуками критерію відмінності владовідносин у сфері місцевого самоврядування від державної влади, а й осмисленням його ролі у процесах становлення громадянського суспільства. Ідеологи відповідних громадівських концепцій вперше вказали на роль інституту місцевого самоврядування в процесі виникнення та розвитку демократичної державності, інституціоналізації громадянського суспільства та реалізації громадянських свобод [6, с. 65].

Головними завданнями реформування місцевого самоврядування є розвиток місцевої демократії та модернізація управлінської системи на місцевому рівні через підвищення її здатності відповідати на щоденні потреби населення й організовувати соціально-економічний розвиток відповідних територій.

Європейська практика організації місцевого самоврядування свідчить про наявність трьох інституційних рівнів: 1) первинний суб'єкт місцевого самоврядування – територіальні колективи (громади, комуни); 2) система органів (ради (асамблеї), бургомістр (мер), виконавчі органи); 3) добровільні об'єднання територіальних громад.

За будь-яких обставин в усіх країнах першість щодо права на самоврядування належить місцевій територіальній громаді. Наприклад, основною одиницею місцевого самоврядування у Польщі є гміна, права якої досить значні. Зокрема, вона виконує всі завдання місцевого самоврядування, не віднесені до компетенції інших органів територіального самоврядування. У Болгарії основною одиницею місцевого самоврядування визнано общину, яка має статус юридичної особи і є основною адміністративно-територіальною одиницею, у якій здійснюється місцеве самоуправління. Територія общини складається з території населених пунктів, що входять до неї.

Наявні в політико-правовій думці організаційні моделі «мер – рада», «рада – менеджер», «рада – колегіальний виконавчий орган» часто не відповідають викликам сьогодення, а тому європейські країни постійно здійснюють пошук нових моделей, для цього проводяться експерименти в окремих адміністративно-територіальних одиницях.

Наступним предметним полем для проведення реформування є запровадження дієвого інституту виборів, які є першою з ознак місцевої демократії. Вибори

до органів державної влади та місцевого самоврядування є тим політичним актом, від результатів якого значною мірою залежить подальший розвиток суспільства.

Структуру проведення місцевих виборів у країнах Центральної та Східної Європи не минула участь заручниці інтересів еліт, до того ж різного рівня: якщо національні еліти є об'єктивно більш зацікавленими в пропорційних засадах формування локальних представницьких органів, допуску до перегонів лише партій чи їх блоків, створюючи таким чином свої політичні «майданчики» в муніципалітетах, то локальні еліти схильються до мажоритарних змагань і до кандидатування від власного імені чи від виборців, об'єднаних місцем проживання. І якщо в деяких державах правила обирання представницьких органів та голів муніципалітетів залишалися без змін упродовж усього постсоціалістичного етапу, то в інших – підлягали кон'юнктурі ще більше, аніж загальнонаціональні перегони [7].

У кожних конкретних умовах обраний тип виборчої системи може забезпечувати вплив політичних партій на формування та реалізацію муніципальної політики, ефективне функціонування системи органів місцевого самоврядування, представництво національних меншин і жінок в органах влади, зв'язок між виборцями та обраними депутатами, зміцнення кадрових ресурсів партій тощо. Водночас задіяний механізм розподілу мандатів між суб'єктами виборів у більшості країн ЦСЄ є спрямованим на просування «великих», здебільшого парламентських партій, чого можна досягти за допомогою мажоритарної виборчої системи відносної більшості та системи єдиного голосу, що передається, розподілом мандатів на основі метода д'Ондта (Словенія, Чехія), виборчих бар'єрів (Польща – 5%, Чехія – 5%) [8].

Прямі вибори мерів, оскільки це одноосібні вибори, завжди відбуваються на засадах мажоритарної системи. Зокрема, мажоритарна система абсолютної більшості застосовується на виборах мерів у Болгарії, Румунії, Словаччині тощо.

Крім інституту вільних та прозорих виборів, для місцевої демократії важливими стають розробка та впровадження європейських виборчих стандартів (політичний плюралізм, свобода слова та ЗМІ, повага до прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінація за ознакою статі, політичної, релігійної та етнічної належності).

Для врегулювання цих питань у практиці всіх членів Європейського Союзу, а також для тих країн, що прагнуть інтегруватися до європейського простору, Парламентська Асамблея Ради Європи прийняла резолюції «Про кодекс належної практики у виборчих питаннях» (№ 1264, 2001 р.), «Про звіт рекомендованих норм при проведенні виборів» (№ 1320 та № 1595, 2003 р.). Основні європейські виборчі стандарти містяться у «Зводі рекомендованих норм при проведенні виборів».

Одним із критеріїв демократичності влади та її репрезентативності є забезпечення рівності прав жінок і чоловіків. Стандарти щодо рівного ставлення до жінок і чоловіків є частиною як первинного, так і вторинного законодавства ЄС. Вони закріплені статтями Амстердамської угоди 1997 р. і містяться в директивах ЄС. Держави – члени ЄС зобов'язуються прописати ці по-

ложення в національному законодавстві. Прямих директив щодо представництва жінок і чоловіків у органах влади в європейському законодавстві немає, проте Амстердамська угода та інші документи заохочують держави-учасниці робити відповідні кроки. Кожна країна вирішує це по-своєму, у тому числі й на законодавчому рівні.

Формування органів місцевого самоврядування в більшості країн здійснюється громадянами відповідної держави. Однак інтеграційні процеси, що відбуваються в Європі, не лише ведуть до перерозподілу повноважень між органами держав та органами Європейського Союзу, а й впливають на регулювання на національному рівні порядку формування муніципальних органів.

Висновки. З метою оптимізації процесу волевиявлення все більше в європейських країнах використовуються новітні технології, зокрема дистанційне електронне голосування, головним принципом яких є те, що вони повинні відповідати такому ж рівню надійності та безпеки, як і звичайне голосування. Водночас електронне голосування розглядається лише як паралельне, додаткове щодо звичайного.

Безперечно, крім традиційних ознак демократії, реформи місцевого самоврядування в країнах Центральної та Східної Європи ставили за мету й визначення функцій та компетенції місцевого самоврядування. Перш за все, це стосувалося подальшого впровадження принципів субсидіарності та децентралізації в розподіл повноважень між рівнями влади.

Для багатьох європейських країн актуальним є питання підвищення ефективності структур публічного управління, а основним способом його розв'язання розглядається децентралізація, у межах якої регіональне та місцеве самоврядування бачиться більш раціональним і результативним.

Література

1. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер ; пер. з фр. В. Ховху. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : [наук.-практ. посіб.] / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Ліберальне молодіжне об'єднання (ЛІМО) ; [упоряд. О.В. Бейко та ін.] ; ред. М.О. Пухтинський, В.В. Толкованов. – К. : Крамар, 2003. – 400 с.
3. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : [наук. доп.] / [редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр. проф. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
4. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : [наук. доп.] / [редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр. проф. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
5. Батанов О.В. Муніципальна реформа в Україні з позицій доктрини сучасного муніципалізму / О.В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 2. – С. 89–93.

6. Батанов О.В. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні / О.В. Батанов // Юридичний вісник. – 2014. – № 4. – С. 64–69.

7. Лендьял М.О. Правове оформлення місцевої представницької та безпосередньої демократії в регіоні Центральної та Східної Європи / М.О. Лендьял [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/26866/36-Lendiel.pdf?sequence=1>.

8. Лендьял М.О. Правові можливості для формування допоміжних рівнів та органів самоорганізації у країнах Європи: досвід для України / М.О. Лендьял [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://samoorg.com.ua/blog/2013/03/04/pravovi-mozhливosti-dlya-formuvannya-dopomizhnih-rivniv-taorganiv-samoorganizatsiyi-u-eyvropi-dosvid-dlya-ukrayini>.

Анотація

Маслов Ю. К. Реформування місцевого самоврядування в системі публічної влади країн Європейського Союзу. – Стаття.

Розглядаються основні напрями реформування системи місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу як найважливіша умова їх подальшої демократизації та вдосконалення системи владних повноважень. Відзначається, що основним принципом формування компетенції кожного рівня влади є отримання найбільшої ефективності виконання на відповідному рівні певних функцій органів управління суспільними справами. Підкреслюється, що загальним правилом для перебування тієї або іншої держави у складі Європейського Союзу є те, що структура адміністративно-територіального поділу кожної країни європейського простору передбачає місце локальної демократії в якості невід'ємної частини її державного устрою.

Ключові слова: місцеве самоврядування, країни Європейського Союзу, демократизація, вдосконалення системи владних повноважень, розподіл влади, рівні влади, локальна демократія, органи державної влади.

Аннотация

Маслов Ю. К. Реформирование местного самоуправления в системе публичной власти стран Европейского Союза. – Статья.

Рассматриваются основные направления реформирования системы местного самоуправления в странах Европейского Союза как важнейшее условие их дальнейшей демократизации и совершенствования системы властных полномочий. Отмечается, что основным принципом формирования компетенции каждого уровня власти является наиболее эффективное выполнение на соответствующем уровне определенных функций органами управления общественными делами. Подчеркивается, что общим правилом пребывания того или иного государства в составе Европейского Союза является то, что структура административно-территориального деления каждой страны европейского пространства предусматривает локальную демократию в качестве неотъемлемой части ее государственного устройства.

Ключевые слова: местное самоуправление, страны Европейского Союза, демократизация, совершенствование системы властных полномочий, разделение властей, уровни власти, локальная демократия, органы государственной власти.

Summary

Maslov Yu. K. The reform of local government in the system of public authorities of the European Union. – Article.

The basic directions of reforming the system of local government in the European Union as an essential condition for their further democratization and improvement of the system of power are analysed. It is noted, that the basic principles of the competence of each level of government is

the most effective implementation at the appropriate level controls certain functions of public affairs. It is emphasized, that the general rule of stay of a state in the European Union is that the structure of the administrative-territorial division of each country of the European space provides local democracy as an integral part of its government.

Key words: local government, European Union, democratization, improvement of power system, separation of powers, levels of government, local democracy, public authorities.